

XEROX DO XI
P T 9 Fis. 18

CTC
ANO 1990 D
P T Fis. 18

Aula 8
Tab II cont. 2

A crise da democracia, governança global e a emergência da sociedade civil global

IX

Manuel Castells

Introdução

Nosso mundo se encontra em processo de transformação estrutural de múltiplas dimensões.

Essas dimensões são de natureza tecnológica, (econômica), cultural e institucional. Isso tanto oferece oportunidades quanto acarreta perigos. O mais fundamental dos problemas que enfrentamos talvez seja a crise das instituições políticas às quais cabe gerenciar a transição. Sabemos quais são os problemas, entendemos as questões e, em muitos países, existe vontade política suficiente para abordar as questões a serem resolvidas. No entanto, os instrumentos de governança de que dispõem as instituições políticas e institucionais são insuficientes ou inadequados. Além disso, a crise de governança está relacionada a uma crise fundamental

149

de legitimidade política, caracterizada pela distância cada vez maior entre os cidadãos e seus representantes. Uma crise alimenta a outra, gerando a ameaça de paralisia política e abrindo o caminho para políticas autoritárias e revoltas demagógicas.

Movimentos sociais e organizações populares, além de uma multiplicidade de protagonistas sociais, estão tentando preencher o vácuo de representação e de legítima formulação de políticas. Começa a surgir uma sociedade civil global. Mas sua contribuição para a solução dos problemas do nosso mundo é limitada, devido à segmentação dos interesses e valores subjacentes aos seus diversos componentes. Sua conexão com as instituições nacionais e internacionais é complexa e problemática. Em outras palavras, a transição de uma sociedade civil reativa para uma reforma proativa das instituições de governança esbarra em (enormes obstáculos). Este trabalho visa a identificar os fatores subjacentes à crise política de governança global, bem como as tendências observadas, que deixam vislumbrar caminhos para a reconstrução da formulação democrática de políticas, nas novas circunstâncias de globalização, transformação cultural e mudança do paradigma tecnológico.

A crise mundial de legitimidade política

Em abril de 2004, um relatório do PNUD, elaborado sob a direção de Dante Caputo¹, a respeito da Democracia na América Latina, concluiu que 54,7% dos entrevistados prefeririam um

¹ Caputo, Dante. (2004). *La democracia en América Latina*. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

regime autoritário, se ele ajudasse a aliviar a pobreza e as dificuldades econômicas. Apenas 43% dos latino-americanos apoiavam integralmente a democracia ao passo que 30,5% subordinavam seu apoio às suas condições de vida, e outros 26,5% criticavam a democracia. A sensação geral é de que, em vez de uma cultura democrática, o que ocorre na América Latina é uma cultura eleitoral manipulada pelas elites políticas. Essas conclusões não se restringem à América Latina. A verdade é que, nos últimos cinco anos, temos tido evidências consideráveis de que isso representa uma tendência global, que revela uma crise fundamental da democracia política praticamente no mundo inteiro, com a exceção significativa das democracias escandinavas.

Em 1999, a agência Gallup realizou uma pesquisa internacional para a Assembleia do Milênio das Nações Unidas. Essa pesquisa revelou que 62,1% dos 57 mil entrevistados em 60 países achavam que seus respectivos países não eram governados pela vontade do povo. Quando solicitados a escolher um termo que melhor descrevesse sua percepção do governo, os mais escolhidos foram "corrupto" e "burocrático". A amostragem incluía cidadãos dos Estados Unidos e da Europa Ocidental. Em 2002, a Gallup realizou uma pesquisa semelhante, desta vez para o Fórum Econômico Mundial. Segundo suas conclusões, mais de dois terços dos entrevistados, considerados representativos da opinião de 1,4 bilhão de pessoas, expressaram uma visão igualmente crítica. A proporção de descrentes na política foi 52% na América do Norte e 61% na União Européia. No mundo todo, 51% das pessoas depositavam pouca ou nenhuma

INTERESSANTE

confiança nos parlamentos, proporção que subia para 59% na União Européia. As instituições mais desacreditadas eram as companhias multinacionais, os parlamentos, os partidos políticos e os governos. As que gozavam de maior confiança eram as forças armadas, as ONG e as Nações Unidas:

Por outro lado, com base na evidência obtida por várias pesquisas, quando os entrevistados são perguntados se se julgam capazes de mudar o mundo, a maioria responde afirmativamente. Mas sentem-se capazes disso não por causa do sistema político, mas por sua própria mobilização. A busca por alternativas políticas está mudando o cenário político, embora nem sempre isso tenda para a democracia. Na última década, num país após outro, em quase todo o mundo, as pessoas têm-se voltado para políticos fora dos círculos tradicionais, punido os líderes em exercício ou votado em número cada vez menor. Na Califórnia, onde 39% dos cidadãos consideram os políticos escroques e 70% não confiam no governo, a possibilidade legal de destituir um governador eleito foi utilizada em 2003 para eleger um estranho à política tradicional, que promete "acabar" com a classe política profissional, mesmo sendo um candidato do Partido Republicano. A revolta dos eleitores na França e nos Países Baixos, em 2003, tem um motivo semelhante. Embora as ideologias mudem de um contexto para outro, a tendência comum é a rejeição do estabelecimento político e a expressão de contestação política em diferentes formas, dependendo da legislação eleitoral e da cultura de cada país.

Essa crise generalizada da legitimidade política ameaça des-

fazer o sistema democrático e, com ele, a capacidade de gerir os problemas e as questões de um mundo em turbulência. A menos que reconheçamos a existência da crise e compreendamos suas raízes, a rejeição do populismo e da demagogia não será vista como defesa de nossos princípios mas, sim, como prova de nossa hipocrisia. Creio que, na origem da crise (além dos fatores bastante conhecidos, relacionados à política exercida por meio da mídia, ao financiamento de campanhas e à política do escândalo), está a incapacidade cada vez mais acentuada do sistema político, ancorado no Estado-Nação, de representar os cidadãos na prática efetiva da governança global. Desenvolverei aqui esse argumento e procurarei mostrar como a emergência de uma sociedade civil global está relacionada à tentativa das pessoas de retomarem o controle de suas vidas, independentemente da confusão e da mitologia que cercam esse processo.

Globalização, governança e a emergência do Estado-rede

O termo globalização se refere ao fato de que vivemos em sociedades cujas funções centrais são determinadas por processos globalmente articulados em tempo real. As tecnologias de comunicação e transporte, os meios de comunicação globalmente inter-relacionados e a criação da internet e de outras redes de informática são a espinha dorsal desse processo de interdependência global que, naturalmente, embora não tenha sido ocasionado pela tecnologia, é por ela intermediado. Não é necessário analisar aqui as origens e características do processo de globalização,

visto que vários trabalhos acadêmicos, alguns dos quais cito como referência, já resolveram essa questão.

Para os fins deste trabalho, a realidade do processo de globalização é apenas um ponto de partida empírico, que abrange, a saber: a existência de uma economia global. Isso significa: (a) interdependência global dos mercados financeiros; (b) internacionalização da produção, gestão e distribuição de bens e serviços, centrada num conjunto de companhias multinacionais e suas redes subsidiárias; (c) como resultado, em grande parte, do item (b), o comércio internacional (que reflete a internacionalização da produção) é um componente-chave do crescimento econômico; (d) internacionalização da ciência, tecnologia e *know-how*, que são as principais alavancas e matérias-primas da economia baseada no conhecimento, sendo este a base da produtividade e da competitividade das firmas, regiões e países; e (e) internacionalização segmentada da força de trabalho, com a formação de um mercado global de trabalho, impulsionado pela demanda, para talentos de ponta e com a migração de mão-de-obra internacional, impulsionada pela oferta, em relação a todos os níveis de habilidades;

- o sistema global de meios de comunicação, caracterizado pela inter-relação de processos globais e locais de comunicação, num sistema interdependente, de múltiplas camadas. O sistema global de meios de comunicação se situa no cerne da emergência de processos culturais globalmente difundidos e localmente assimilados;

- a gestão do meio ambiente como uma questão de todo o planeta, caracterizada pelo dano irreversível causado pelo desenvolvi-

mento insustentável, e a necessidade de sustar essa deterioração por meio de uma estratégia global de conservação no longo prazo; a mentalidade pública e o debate político também se tornam globais: globalização dos direitos humanos, a questão da justiça social para todo o planeta;

a segurança global como um problema comum: por exemplo, a proliferação de armas de destruição em massa, o terrorismo global e a emergência de políticas do medo, sob pretexto de combater o terrorismo.

De modo geral, as questões cruciais que condicionam o dia-a-dia das pessoas e de seus governos em todos os países são, em grande parte, geradas e moldadas por um processo globalmente interdependente, que transcende o âmbito dos países, definido pelo território subordinado à soberania dos respectivos Estados.

Crise de instituições de governança nacional

O crescente hiato entre o espaço onde as questões são definidas (espaço global) e o espaço onde as questões são geridas (o Estado-Nação) está na origem de três crises políticas distintas, porém relacionadas, que afetam as instituições de governança nacional. São elas:

- Crise de eficiência: os problemas não podem ser geridos adequadamente. Exemplo: as grandes questões ambientais, como: o aquecimento global; a regulamentação dos mercados financeiros; a inteligência antiterrorismo.

157

- Crise de legitimidade: no Estado-Nação, a representação política baseada na democracia torna-se simplesmente um voto de confiança na capacidade do Estado-Nação para gerir os interesses do país na rede global de formulação de políticas; não pode ser um mandato específico, tendo em vista a geometria variável da formulação de políticas e a imprevisibilidade das questões. Disso decorre um distanciamento e uma opacidade crescentes entre os cidadãos e seus representantes. A crise de legitimidade é agravada pela prática da política por meio da mídia e pela política do escândalo, visto que o cultivo da imagem substitui o debate das questões como o mecanismo privilegiado de acesso ao poder, devido, em parte, ao fato de que questões importantes realmente não podem ser resolvidas no espaço nacional.

- Crise de identidade: visto que as pessoas vêem sua nação e sua cultura cada vez mais desvinculadas dos mecanismos de tomada de decisão numa rede multinacional e global, sua reivindicação de autonomia assume a forma de identidade de resistência e de política de identidade.

- Crise de equidade: o processo de globalização, liderado pelos mercados num contexto de desregulamentação, aumenta a desigualdade entre os países e entre os grupos sociais dentro dos países. Na falta de um ambiente regulador que compense a desigualdade crescente, os Estados do bem-estar social se vêem sob tensão, por causa da competição, e os países desprovidos de um sistema de bem-estar social têm ainda mais dificuldade em

compensar a desigualdade estruturalmente induzida, devido à menor capacidade das instituições nacionais de atuarem por meio de mecanismos compensatórios.

Em consequência dessas crises e das dificuldades que o governo encontra para agir sobre elas, protagonistas não-governamentais se transformam em vozes e movimentos que lutam pelas necessidades, interesses e valores das pessoas em geral, solapando ainda mais, dessa maneira, o papel central dos governos na reação contra a pressão induzida pela globalização e pela transição estrutural.

Reações às crises: novos modelos de governança, tais como utopias, ideologias e projetos de atuação

A inabilidade dos Estados-Nação para enfrentar e gerir os processos de globalização das questões leva a projetos alternativos de governança, propostos por diferentes protagonistas. Os projetos mais importantes são:

1) A constituição de um governo mundial baseado nas atuais instituições internacionais, que consolidaria um sistema de relações institucionais entre os atuais Estados-Nação e as instituições internacionais e, eventualmente, levaria a uma constituição mundial fundamentada nos direitos humanos e ao estabelecimento de instituições de governança global. Esse é o sonho de Habermas². De fato, um passo na transição para um

² Habermas, Jürgen. (1998). *Die postnationale Konstellation*. Suhrkamp.

governo mundial é o projeto federalista para a União Européia, proposto pelo Partido Verde alemão e outras forças e líderes influentes na Alemanha (dentre os quais Ulrich Beck e Joschka Fischer), que encontra eco em outros países europeus. Porém, como Habermas e Beck³ reconhecem, aquilo que eles chamam de sistema cosmopolita de governança somente poderia resultar da emergência de uma cultura cosmopolita nas sociedades civis mundo afora. Na realidade, porém, os dados sobre a opinião pública e as tendências políticas apontam para a direção oposta, não apenas na Europa. Há uma relutância considerável na Europa em abrir mão de mais atributos da soberania nacional, algo que é também impensável em países decisivos como os Estados Unidos, a China, a Rússia, o Japão ou o Brasil. Portanto, para que a governança global seja possível, é preciso encontrar outras maneiras que não a transposição mecânica do Estado federal para o palco internacional.

2) Os Estados-Nação se defrontam com dificuldades de gerenciamento cada vez maiores, numa época de redes globais para tudo. Para tratar dessa questão, na prática de certas sociedades, como tenho observado nos últimos anos, emergiram dois projetos que, freqüentemente, se encaixam um no outro:

- O mercado se encarrega do crescimento e do equilíbrio econômico, sem a mínima supervisão ou correção por parte do governo.
- A sociedade civil global, constituída de ONG e outras formas de agrupamento de interesses, encarrega-se de organizar a

3 Beck, Ulrich. (2003). *Las Instituciones de Gobernanza Mundial en la Sociedad: Jundal de Riesgo*, em Manuel Castells e Narcís Serra (editores), *Guerra y paz en el siglo XXI: una perspectiva europea*. Tusquets Editores.

expressão e a representação do povo, pelo menos até onde for possível, ligando-se ao governo como o processador desses projetos e demandas no sistema institucional.

Assim sendo, o sistema efetivo de governança amplia-se mediante a participação dos cidadãos na dimensão política e por meio de parcerias com o setor público para a gestão da economia e de questões globais importantes (como, por exemplo, os direitos sociais e o meio ambiente).

3) Numa extremidade, tendências neo-anarquistas de movimentos sociais contemporâneos visam à dissolução do Estado, visto como pura reminiscência da Idade Moderna, e à sua substituição por redes – concretizadas pela internet – de pessoas, ONG e organizações populares em todos os níveis da sociedade.

No entanto, os Estados-Nação, apesar de sua crise multidimensional, não desaparecem, mas se transformam, de modo a adaptarem-se ao novo contexto. Essa transformação pragmática é o que realmente muda o cenário da política e da formulação de políticas, hoje. Ela é influenciada e propugnada por meio dos mencionados projetos e modelos alternativos, que constituem meios com que os interesses políticos e sociais trabalham para atingir a transformação do Estado. Por Estados-Nação, entendo o conjunto institucional que abarca os governos nacionais, o parlamento, o sistema de partidos políticos, o judiciário e a burocracia estatal. Em cada país, esse sistema total se transforma, à medida que os Estados-Nação reagem

154

às crises, mediante três mecanismos, em que os Estados:

• Se associam uns aos outros, formando redes de Estados, algumas das quais com múltiplos fins e constitucionalmente definidas, como a União Europeia; outros focalizam um conjunto de questões – comerciais, geralmente – como o Mercado e o Nafta; e outros como espaço de coordenação e debate, como APEC [Asia-Pacific Economic Cooperation] e ASEAN [Association of Southeast Asian Nations]. Nas redes mais fortes, os Estados partilham a soberania;

• Constróem uma rede cada vez mais densa de instituições internacionais e organizações supranacionais para tratar de questões globais. Incluem desde instituições com propósitos gerais, como as Nações Unidas, a instituições especializadas, como a OMC, o FMI, o Banco Mundial e a OTAN, dentre outras. Existem, também, semi-instituições internacionais *ad hoc*, que se definem com base num elenco de questões, como, por exemplo, os tratados sobre o meio ambiente global e suas instituições;

• Descentralizam o poder e os recursos, no intuito de aumentar sua legitimidade, ligando-se à identidade do povo, mediante a cessão de poder aos governos regionais e locais e às ONG e, dessa forma; estendendo à sociedade civil o processo de tomada de decisões.

Em síntese, o emergente Estado-rede é caracterizado pelo compartilhamento da soberania e da responsabilidade, pela flexibilidade dos procedimentos de governança e pela maior diversidade de tempo e espaço na relação entre governos e cidadãos.

Mas o sistema total se desenvolve de forma pragmática, por meio de decisões *ad hoc*, introduzindo, às vezes, regras e instituições contraditórias e tornando o sistema de representação política ainda mais obscuro e distanciado de controle político. A eficiência melhora, mas a legitimidade do Estado-Nação agrava sua crise, embora a legitimidade política geral talvez melhore, caso as instituições locais e regionais desempenhem seu papel. Contudo, a autonomia crescente do Estado local e regional pode provocar contradição entre os diferentes níveis do Estado, colocando uns contra os outros. Permanece o fato de que a resposta dos Estados-Nação às crises de governança global é a constituição de uma nova forma de Estado – o Estado-rede. Por sua vez, essa forma de Estado acarreta novos tipos de problema.

- Um problema de coordenação, com três aspectos. (1) Organizacional: as agências, antes arraigadas na proteção de seu domínio e em sua posição privilegiada de comando em relação a suas sociedades, não podem ter a mesma estrutura, sistemas de recompensa e princípios operacionais, dentre outras características, que as agências cujo papel fundamental é buscar a sinergia com outras agências. (2) Técnico: os protocolos de comunicação não funcionam; a introdução da internet está desorganizando os órgãos, em vez de relacioná-los entre si. As agências relutam em adotar a tecnologia de redes, que implica submeter sua prática ao sistema de redes. (3) Político: essa coordenação não é apenas horizontal, entre agências; é também vertical, em dois sentidos: estabelecimento de rede com os responsáveis pela tomada de decisões, o que implica a perda de autonomia burocrática;

e o estabelecimento de rede com os cidadãos a quem servem, sendo, desse modo, forçadas a se democratizar.

- *Um problema ideológico.* A coordenação de uma política comum implica uma linguagem comum e um conjunto de valores compartilhados contra, por exemplo, o fundamentalismo do mercado na regulamentação dos mercados; ou a aceitação do desenvolvimento sustentável na política ambiental; ou, ainda, a prioridade dos direitos humanos acima da *raison d'état* na política de segurança.

- *Um problema geopolítico.* Os Estados-Nação ainda vêem as redes de governança como mesa de negociação em torno da qual podem impor seus interesses. Há uma paralisia nos processos intergovernamentais de tomada de decisões porque a cultura de cooperação ainda não se faz presente. Os princípios dominantes são os interesses do Estado-Nação, e os interesses pessoais, políticos e sociais se sobrepõem a tudo em todo Estado-Nação. A governança global é vista como um campo de oportunidades para que cada um maximize seus interesses, e não como um contexto no qual as instituições políticas têm de governar. De fato, quanto mais avança o processo de globalização tanto mais as contradições por ela geradas (crises de identidade, crises econômicas, crises de segurança) levam a um recrudescimento do nacionalismo e da primazia da soberania. Embora essa seja uma tendência geral em todos os países, a questão-chave hoje é o unilateralismo americano e a política de ação preventiva, que coloca a segurança nacional em primeiro lugar, sem se preocupar com a desestabilização do mundo todo. Essa hegemonia americana, porém, tem de ser vista como

uma política específica do governo Bush e seu círculo íntimo de neoconservadores. Não era essa a política do governo Clinton e é pouco provável que seria a política de um governo Kerry. Embora o unilateralismo de Bush possa durar algum tempo, é essencial distinguir entre tendências estruturais, de longo prazo, e as aberrações de curto prazo na política de uma grande potência, mesmo sabendo que tais aberrações podem alterar o curso da história, visto que o longo prazo é feito de trajetórias dependentes do caminho, induzidas por uma seqüência de eventos de curto prazo. Em outras palavras, nosso mundo é multilateral, mas Bush não sabe disso. E os neoconservadores que sabem estão tentando reverter a tendência em benefício de sua própria agenda ideológica.

Enquanto perdurarem as contradições geopolíticas, será impossível ao mundo abandonar uma forma pragmática ad hoc de utilização de redes para a tomada de decisões negociadas e passar para uma governança global baseada em redes e constitucionalmente aceita.

A reconstrução processológica da governança democrática num contexto global

A reconstrução de uma ordem política democrática de âmbito internacional não pode basear-se num acordo multilateral sobre as características de uma nova ordem mundial. Isso implicaria que o problema já teria sido resolvido. Estamos numa fase preliminar, buscando um acordo sobre como gerenciar as divergências. A questão mais urgente da governança global se refere

a como governar num processo de soberania partilhada, assumindo atuais divergências e instituindo, assim, processos de barganha e controle, com retroalimentação em tempo real, em várias dimensões – política, organizacional, processológica e técnica. Partindo da prática observada em anos recentes, os procedimentos para enfrentar problemas de governança global incluem:

- parcerias entre o setor público e o setor privado;
- desenvolvimento de uma sociedade civil global, em que protagonistas não-governamentais desempenham um papel cada vez maior na gestão das questões em nível internacional, estabelecendo, dessa forma, uma ponte entre a opinião pública e a gestão de questões globais;
- a emergência de um movimento global em prol da justiça global, que tem forçado o debate não apenas sobre as questões, mas também sobre os mecanismos de representação;
- a redefinição do papel e da organização das instituições internacionais e das Nações Unidas em particular, com a introdução em sua prática de parcerias entre o setor público e o setor privado (como, por exemplo, o Pacto Global das Nações Unidas), incluindo destacadamente as companhias multinacionais, e procurando engajar a sociedade civil global e a rede global de governos locais;
- as tentativas de definir uma Carta Universal de Direitos, com vistas a um Contrato Social Global, conforme o projeto da OIT. Existe um processo constitucional global fragmentado, com tratados sobre o meio ambiente, direitos sociais e trabalhistas, direitos da criança e da mulher, direitos humanos

em geral. Por si só, esse processo não tem força, mas as ONG e a sociedade civil podem abraçá-lo, tornando-se os protagonistas capazes de injetar seus princípios na mídia e no sistema político;

- a tentativa de construir novas instituições dedicadas a questões específicas, como, por exemplo, o Tribunal Penal Internacional (apesar de enfraquecido pela recusa dos Estados Unidos, da Rússia, da China e da Índia em reconhecer sua jurisdição), as instituições para supervisionar as mudanças climáticas, a OMS, com sua autoridade relativa à concorrência etc.;

- a exposição e as campanhas feitas pela mídia, as quais são cruciais, pois, induzindo uma nova cultura, acabam exercendo impacto sobre o sistema político;

- a internet, um meio horizontal de comunicação que propicia um espaço público, servindo de ferramenta organizacional e de local de debate, diálogo e tomada coletiva de decisões.

De fato, antes de 11 de setembro de 2001, verificava-se um progresso significativo rumo à gestão multilateral de questões globais, baseada no funcionamento de redes interligando governos nacionais, instituições internacionais e a sociedade civil. A ameaça do terrorismo e a política do medo praticada por diversos governos obliteraram, temporariamente, as perspectivas de cooperação internacional. Mas os cidadãos pelo mundo afora não desistiram e, em alguns casos, como se pôde ver na Espanha, em março de 2004, estão modificando o clima político, induzindo as condições para o reinício da cooperação e do diálogo como as principais formas de abordar nossos problemas, inclusive as questões de segu-

rança. Em última instância, o poder da sociedade civil global é que será capaz de vencer a resistência da inércia histórica dos aparatos estatais em aceitar limites ao seu poder, em favor do aumento de sua legitimidade e, no final das contas, de sua eficiência.

A sociedade civil global

A crise de legitimidade e a dificuldade cada vez maior que o sistema político encontra em gerir os problemas do mundo em escala global têm dado ensejo à emergência de uma sociedade civil global. O rótulo genérico, porém, abarca várias formas de organização e ação bem diferentes e até mesmo contraditórias no que diz respeito a seus objetivos e resultados. Cumpre fazer uma distinção entre elas.

- Organizações populares, grupos comunitários, sindicatos, grupos de interesse que, em cada país, defendem interesses locais ou setoriais, além de valores específicos, em oposição ao processo político formal, ou transcendendo-o. Trata-se de uma prática social muito antiga em todas as sociedades, e alguns analistas, particularmente Putnam⁴, chegam a alegar que essa forma de envolvimento cívico se encontra em declínio, enquanto o individualismo se torna a cultura predominante de nossas sociedades. Na verdade, a realidade é bem diversificada nas diferentes regiões do mundo. Por exemplo, na América Latina as organizações comunitárias já se tornaram uma parte

⁴ Putnam, Robert. (2001), *Bowling Alone: America's declining social capital*. Harvard University Press.

importante do cenário social em quase todos os países. A diferença é que as origens da organização social são cada vez mais diversificadas. A religião, por exemplo, desempenha um papel importante, especialmente em grupos não-católicos. Em alguns casos, organizações criminais estabelecem redes de apoio em comunidades carentes, em troca de assistência e proteção forçada; ou membros da comunidade, grupos de mulheres, ecologistas e grupos étnicos se organizam para se fazer ouvir e afirmar sua identidade. Em contraste, as formas tradicionais das bases políticas e ideológicas das associações de voluntários parecem estar em declínio em quase toda parte, embora o sistema de apadrinhamento continue a existir em relação a todo partido político importante. De modo geral, esse processo significa uma transição de um sistema político para associações formais e informais em torno de interesses e valores como fonte de ação coletiva e de influência socio-política. Isso vem fortalecendo a sociedade civil local para que ela enfrente os problemas decorrentes de uma globalização desenfreada. Para sermos exatos, não é essa a sociedade global; no entanto, isso cria um ambiente propício à organização e a projetos e práticas que alimentam o crescimento da sociedade civil global.

- Uma segunda tendência é representada pela emergência de organizações não-governamentais (ONG) providas de um marco de referência global ou internacional para sua atuação e seus objetivos. A isso a maioria dos especialistas daria o nome de sociedade civil global. Trata-se de organizações privadas (embora

sejam, muitas vezes, apoiadas ou parcialmente financiadas por instituições públicas) que abordam problemas globais fora dos canais governamentais. Com frequência, elas afirmam valores universalmente reconhecidos, porém politicamente manipulados pelos governos em seu próprio interesse. Em outras palavras, as ONG internacionais se consideram as guardiãs dos direitos humanos não respeitados. Um exemplo é a Anistia Internacional, cuja influência se deve ao fato de que ela faz uma crítica imparcial de todos os casos de repressão política, ideológica ou religiosa, independentemente do interesse político envolvido. Trata-se de valores fundamentais, inflexíveis. A tortura, por exemplo, é sempre absolutamente errada; não há meio-termo. Mesmo no combate ao mal, o recurso a práticas iníquas significa conceder a vitória às próprias fontes de destruição que procuramos eliminar. A afirmação dos direitos humanos em escala abrangente e global dá origem a milhares de ONG que abarcam todo o espectro da experiência humana, desde a pobreza às doenças, desde a fome às epidemias, desde os direitos da mulher à defesa da infância, desde a proibição de minas terrestres à preservação das baleias. Médicos sem Fronteiras, Oxfam, Greenpeace são alguns dos muitos exemplos que nos vêm à mente. Os relatórios anuais sobre a matéria, elaborados pelo centro de estudos sobre a sociedade civil global, sob a direção de Mary Kaldor⁵, apresentam fartas evidências da importância quantitativa e da relevância qualitativa dessa tendência crescente,

5. Kaldor, Mary et al. (editores). (2001-2004). *Global Civil Society*. Relatórios anuais do Centro para o Estudo da Sociedade Civil, Escola de Economia de Londres.

que já modificou a gestão social e política de questões globais e locais em todo o mundo. Para compreender as características das ONG internacionais, três aspectos precisam ser enfatizados:

- 1) Ao contrário dos partidos políticos, as ONG gozam de considerável popularidade e legitimidade, o que se traduz em financiamento substancial proveniente de doações e em trabalho voluntário altamente difundido.
- 2) Sua atuação está focalizada em questões práticas, casos específicos, expressões concretas de solidariedade humana: salvar crianças da fome, libertar um prisioneiro político que tem nome e rosto, impedir o apedrejamento de determinadas mulheres, sustar a destruição de uma cultura indígena pelo desenvolvimento insustentável num lugar específico do planeta. O ponto fundamental disso é a negação do clássico argumento político que racionaliza toda decisão em termos do quadro político geral. Nenhum fim justifica os meios. Atua-se para impedir o mal ou fazer o bem num caso específico. O resultado positivo tem de ser considerado em si mesmo e não como forma de avançar numa direção positiva. Visto que as pessoas passaram a desconfiar da lógica da política, o método de ação direta que leva a resultados diretos encontra cada vez mais respaldo.
- 3) A tática principal das ONG para obter resultados e angariar apoio para suas causas é a política por meio da mídia. É por intermédio da mídia que elas atingem o público e mobilizam as

160

peleasantas para apoiar as causas. Eventualmente, ao fazer isso, exercem pressão sobre os governos ameaçados pelos eleitores ou sobre as empresas receosas da reação dos consumidores. Dessa forma, a mídia se converte em campo de batalha para as campanhas das ONG. Como se trata de campanhas globais, a mídia global é o alvo principal. A globalização das comunicações leva à globalização da política por meio da mídia. O espaço público para a sociedade civil global é o espaço global das comunicações, estruturado com base numa mídia interdependente.

- O terceiro tipo de realidade que contribui para a formação da sociedade civil global são os movimentos sociais que visam a controlar o processo de globalização. Ao fazer isso, eles constroem redes de atuação e organização para induzir um movimento social global pela justiça global, como se denomina o movimento (que a mídia, incorretamente, tem chamado de movimento antiglobalização). Os zapatistas, por exemplo, eram um movimento social que se insurgiu contra os efeitos econômicos, sociais e culturais da globalização (representada pelo Nafta) sobre os indígenas mexicanos e sobre o povo mexicano em geral. A fim de sobreviver e assegurar seus direitos, apelaram para a solidariedade global e vieram a ser um dos precursores da rede global de movimentos indígenas, que se tornou componente de um movimento global muito mais amplo. Em outras palavras, o movimento pela justiça global não é apenas um movimento. É, ao mesmo tempo, uma tendência local de resistência, a junção de muitos desses movimentos numa rede global de debate e

coordenação de ações, bem como a formalização de alguns desses movimentos numa rede permanente, embora cambiante, de iniciativas sociais destinadas a mudar a natureza do processo de globalização em curso. Na visão dos movimentos sociais, esse processo em curso está nas mãos dos interesses corporativos e de seus governos sub-rogados. Mas o movimento pela justiça global, inspirado no lema "O Outro mundo é possível" não é o somatório de lutas estritamente nacionais. É uma rede global de oposição aos valores e interesses que atualmente dominam o processo de globalização. Seus nós se expandem ou se retraem, dependendo das condições em que cada sociedade se relaciona com a globalização e suas manifestações políticas. Apesar de alguns de seus líderes tentarem implementar o programa de uma nova ordem mundial, trata-se de um movimento que se descreve melhor por aquilo a que se opõe do que por uma ideologia unificada. É, essencialmente, um movimento democrático, que exige novas formas de representação política da vontade e do interesse do povo no processo de governança global. Apesar da suma diversidade interna, há uma crítica comum da gestão do mundo por instituições internacionais constituídas, exclusivamente, por governos nacionais. É uma expressão da crise de legitimidade, transformada em ação política de oposição.

- O quarto tipo é o movimento de opinião pública, consistindo em turbulências de informação num sistema diversificado de mídia e na emergência de mobilização espontânea *ad hoc*, que utiliza sistemas horizontais e autônomos de comuni-

117

cação. O exemplo mais recente foi, em março de 2004, a mobilização espontânea de milhares de jovens espanhóis contra a manipulação da informação pelo governo de Aznar nos dias seguintes ao bárbaro massacre perpetrado por Al Qaeda em Madri. Valendo-se da capacidade de comunicação eletrônica instantânea via Serviço de Mensagens Curtas (SMS), eles conscientizaram pessoas em número suficiente para alterar o rumo das eleições, infligindo uma grande derrota à coalizão pró-Bush. Nos Estados Unidos, a experiência da campanha de Howard Dean em 2003, apesar dos obstáculos à sua candidatura e da sua eventual desistência, demonstrou o potencial da internet quando ela se torna um meio de organização autônoma, independente de um centro de comando e controle que existe em praticamente todas as campanhas políticas. As implicações desse fenômeno em nível global, como ficou ilustrado pelas manifestações simultâneas pela paz, em todo o mundo, em 15 de fevereiro de 2003, estão impregnadas de significado político. A internet e a comunicação sem fio, ao possibilitar um meio horizontal e global de comunicação, propicia um espaço público que serve de instrumento organizacional e local de debate, diálogo e tomada coletiva de decisões. A sociedade civil global agora dispõe dos meios para existir independentemente das instituições políticas e dos meios de comunicação de massa. Mas a capacidade dos movimentos sociais para mudar a mentalidade pública ainda depende, em grande parte, de suas estratégias de comunicação, em face da mídia de massa.

Em última análise, a vontade do povo fala por meio de sua opinião. E as pessoas formam sua opinião, a respeito das ques-

tões que afetam sua vida e o futuro da humanidade, com base nas mensagens e nos debates na esfera pública. O que caracteriza essa esfera pública em nosso tempo é sua acentuada dependência do sistema de meios de comunicação, inclusive não apenas a televisão, o rádio e a imprensa, mas todo um espectro de multimídia e de sistemas de comunicação, dentre os quais a internet assume uma importância crescente. Ocorre a transição de uma esfera pública ancorada em instituições da sociedade para uma esfera pública constituída em torno do sistema de mídia. Isso não é bom nem ruim — isso existe. E acarreta consequências consideráveis para a prática da democracia e a relação entre a sociedade civil e o Estado.

Hoje, o sistema de mídia é, ao mesmo tempo, local e global. Está organizado em torno de alguns grupos empresariais de mídia, de alcance global. É, porém, dependente da regulamentação estatal e se concentra em alcançar públicos específicos. Ao agir sobre o sistema de mídia, particularmente ao criar eventos que transmitem poderosas imagens e mensagens, os ativistas transnacionais induzem a um debate sobre a forma, a razão e o conteúdo da globalização e sobre as opções da sociedade. É mediante a política por meio da mídia que os protagonistas não-estatais influenciam a mente das pessoas e promovem mudanças sociais. Eventualmente, a transformação da consciência acaba tendo consequências no comportamento político, nos padrões de votação e na orientação dos governos. Uma vez mais, não emito juízos de valor, nem pré-julgamento sobre até que ponto as escolhas assim influenciadas serão positivas. Mas, aparentemente,

é no âmbito da política exercida por meio da mídia que as sociedades podem ser impelidas a um rumo diferente dos rumos já institucionalizados no sistema político.

É essencial que os protagonistas estatais e as instituições inter-governamentais, como as Nações Unidas, juntem-se à sociedade civil, não somente em matéria de mecanismos e procedimentos institucionais de representação política, mas também em debates na esfera pública criada em torno do sistema dos meios de comunicação. Até certo ponto, as importantes conferências organizadas pelas Nações Unidas na década de 1990, sobre questões importantes da humanidade (desde a condição da mulher até a preservação do meio ambiente), além de muito eficazes em termos de formulação de políticas, foram vitais para a promoção de um diálogo global, a conscientização do público e a abertura de um espaço no qual a sociedade civil global pode participar do debate sobre políticas. Portanto, um dos principais mecanismos para que os Estados e as instituições internacionais possam atender às demandas da sociedade civil global é o incentivo à consolidação dessa esfera pública, baseada na mídia, e ao diálogo com iniciativas específicas, além do registro, em base contínua, das contribuições desse diálogo, para serem utilizadas na formulação de políticas nas próprias Nações Unidas. Captar o poder da opinião pública mundial é tão importante quanto ampliar a participação política e institucional numa conexão sinérgica entre instituições internacionais calcadas nos governos e a sociedade civil global.

A sociedade civil global e o Estado-rede: rumo a uma governança global sem um governo mundial?

Como mencionado, a expressão "sociedade civil global" refere-se a um campo altamente diversificado de prática e organização social. Tentei identificar os principais componentes dessa diversidade. Para termos um debate esclarecido sobre a relação entre sociedade civil e governança mundial, devemos avançar um pouco mais na análise. Faz-se necessário um certo grau de precisão conceitual para clarear o debate. Sem entrarmos em pormenores da história intelectual, podemos abordar o conceito de sociedade civil, relacionando-o a três tradições teóricas, que têm suas raízes na prática de sociedades em diferentes momentos.

A primeira, mais bem representada por Locke, entende a sociedade civil como o sistema organizacional e institucional de defesa dos direitos do indivíduo contra a intrusão do Estado. A sociedade civil é vista em oposição ao Estado. É interessante notar que a abordagem, por parte de muitos movimentos sociais, da prática da sociedade civil reflete essa antiga tradição liberal, embora estenda o conceito de direitos individuais aos direitos humanos coletivos.

A segunda, que poderíamos associar a Tocqueville, refere-se ao processo de autogerenciamento das questões da vida social pelas próprias pessoas, autonomamente organizadas em relação ao Estado, porém no marco de um sistema democrático de governança. Nesse caso, cuja epítome é a tradição norte-americana de organização comunitária e engajamento cívico, a sociedade civil surge como complementar ao governo na conduta das

162

questões públicas. Ela prospera sob a proteção do Estado democrático e, por sua vez, nutre as políticas públicas, tornando os cidadãos responsáveis pela gestão de suas próprias vidas, sem esperar tudo do governo.

A terceira tradição – a mais citada nos círculos progressistas, embora provavelmente seja também a menos compreendida – é a conceituação da sociedade civil por Gramsci formulada em *Quaderni del Carcere*⁴. Ela começa, como a anterior, pela afirmação da importância da organização autônoma das pessoas, como aconteceu no caso de sindicatos, cooperativas agrícolas, organizações comunitárias, igrejas e outras entidades semelhantes.

Para Gramsci, porém, essas organizações, em si mesmas, constituem a sociedade civil, em vista de sua conexão com o Estado. Segundo o autor, a sociedade civil é esse espaço imediato entre o Estado e seus cidadãos, no qual as instituições estatais e a organização do povo podem interagir, intercambiar e negociar interesses e valores, numa forma ampliada de co-governança. Este seria, precisamente, o interesse da sociedade civil, pois propiciaria o canal para a transformação do Estado, sem necessidade de um ataque frontal ao aparato estatal para assumir o poder. Nessa tradição, a sociedade civil surge como o canal para reformar o Estado e suas políticas, mediante a pressão organizada da sociedade, sem restringir o processo de representação democrática às eleições e à política formal. As democracias escandinavas se aproximam, mais do que qualquer outra experiência, desse

⁴ Gramsci, Antonio. (1975). *Quaderni del Carcere*. Einaudi.

modelo e parecem funcionar com mais eficiência do que quaisquer outros sistemas institucionais no mundo. Mas o que podemos reter dessa discussão é o fato de que a sociedade civil, pelo menos na tradição gramsciana, não se define em contraposição ao Estado ou fora dele, e sim por essa relação organizada com ele. Essa é a diferença entre sociedade e sociedade civil, e entre movimentos sociais e sociedade civil, associações cívicas e movimentos sociais.

A prática da sociedade civil varia de acordo com o contexto. No nosso contexto histórico, a questão principal, que procurei abordar, é que os governos são nacionais, ao passo que as principais questões a serem resolvidas são globais. Os Estados têm estabelecido suas redes de governança global, mas as organizações cívicas permanecem em seus domínios territorialmente circunscritos.

Os movimentos sociais se tornaram globais, ultrapassando os limites do Estado-Nação; mas, ao fazê-lo, se situaram numa lógica de oposição que torna sistematicamente difícil constituir os parceiros da sociedade civil nas redes de governança. Assim sendo, a formação de uma sociedade civil global, segundo a tradição gramsciana, requer a identificação de mecanismos e processos de conexão entre as organizações autônomas das pessoas e o Estado baseado em redes, nos diferentes níveis e domínios. Em nossas sociedades, as formas de organização e agregação de interesses são diversificadas e efêmeras: Códigos culturais se formam e reformam constantemente. Mas algo fundamental da abordagem gramsciana da sociedade civil retém o seu significado em nossas sociedades: não há sociedade civil (ao contrário de movimentos

163

sociais ou ações populares de protesto) sem formas de articulação com o Estado. A sociedade civil se constitui em ponte entre a sociedade e o Estado, como um canal capaz de transformar o Estado por meio de um processo democrático de representação dos cidadãos, que transcende, sem negá-los, os procedimentos constitucionalmente codificados nas instituições políticas.

Identificar essas questões é mais fácil do que encontrar solução para o problema, embora seja um primeiro passo necessário. Além disso, propor formas específicas de articulação entre o Estado e a sociedade, no espaço da sociedade civil global, é uma tarefa que foge aos limites deste trabalho. Mesmo assim, tentarei ilustrar o método possível para avançar numa abordagem prática da questão.

O ponto central é o seguinte: quais são as formas de articulação entre a dinâmica das sociedades e as instituições do Estado no processo de uma governança global baseada em redes? É possível resumir algumas tendências observadas, que poderiam ser embriões dessa transformação institucional e cultural dos sistemas políticos internacionais. Não se trata de um programa, agenda ou proposta. Trata-se daquilo que, segundo observo, vem-se desenvolvendo na prática das pessoas e das instituições ao redor do mundo.

Em primeiro lugar, existem vários processos que não parecem abordar a questão fundamental da conexão autônoma entre Estado e sociedade. A descentralização do Estado na forma de subsídios e apoio a ONG parece levar, com maior frequência, a novas formas de clientelismo e apadrinhamento. A integração

dos valores do movimento no Estado, mediante a constituição de governos progressistas (como no caso de Lula, no Brasil), pode enfrentar o mais antigo dilema na relação entre mudança social e institucionalização: como preservar a autonomia dos movimentos sociais quando os governos têm de atender a um espectro muito mais amplo de interesses da sociedade e do mundo em geral? Por outro lado, a crescente influência do neo-anarquismo (explícito ou implícito) sobre o "movimento antiglobalização" ou a radicalização de identidades específicas no seio de um movimento (identidades indígenas, por exemplo) contribuem para aumentar a separação entre o Estado e a sociedade, pelo menos em comparação com os setores mobilizados da sociedade. A autonomia radical dos movimentos sociais pode ser uma fonte de mudança social e inovação cultural, mas terá dificuldade em aplainar o caminho para a constituição da sociedade civil.

Diante disso, a questão talvez tenha de ser abordada de outra maneira, a partir do Estado e da sociedade civil conjuntamente, em vez de se dar prioridade a um ou outro elemento dessa dupla tensa, porém criativa. Encontram-se aqui as premissas para a construção dessa nova relação.

O Estado global não existe, visto que não existe cidadania global. O processo de governança global é conduzido, na prática, pelo Estado global baseado em redes. O Estado-rede, em suas formas cambiantes de representação e articulação, é o Estado da era global. Esse Estado tem de vincular os protagonistas estatais aos interesses de cada processo particular de governança.

164

Isso requer um multilateralismo esclarecido: Qualquer tentativa de usar as instituições multilaterais para impor interesses ou políticas unilaterais destrói a base de confiança sobre a qual se pode construir uma governança global compartilhada. Regras de procedimento são essenciais.

Por outro lado, a sociedade civil se constitui em vários níveis, estabelecendo formas de articulação da sociedade com cada nível do Estado: local, regional, nacional e internacional. Assim, ao atuarem conjuntamente no nível internacional, os governos já estão se submetendo às regras de engajamento negociadas com suas próprias instituições da sociedade civil. Mas isso não basta. Visto que há problemas nos quais os protagonistas sociais estão diretamente envolvidos, sem, necessariamente, atuar sobre os governos (direitos humanos, meio ambiente etc.), as organizações ou os protagonistas sociais precisam de mecanismos e processos de conexão direta com as instituições internacionais, como as Nações Unidas, por exemplo. E os níveis infranacionais de governo também deveriam ter acesso aos níveis mais altos de cooperação e negociação internacional. É essa complexa rede de conexões entre formas de organização social e níveis de instituições políticas que constitui a sociedade civil global.

Em termos práticos, isso requer o desenvolvimento simultâneo do sistema de instituições internacionais, das expressões autônomas das sociedades e dos mecanismos para seu relacionamento.

Isso começa pelo fortalecimento das Nações Unidas e instituições conexas e pela decisão esclarecida dos governos no sentido de intensificar a autonomia das Nações Unidas e outras

instituições internacionais. Isso equivaleria, no antigo contexto do Estado-Nação, à afirmação da independência do judiciário, uma vez designado.

Por outro lado, a sociedade necessita de meios para ampliar sua autonomia em relação ao Estado, não somente institucional mas também culturalmente. A autonomia da sociedade depende do grau e da força de sua consciência cívica pública. Em nossos dias, isso depende, essencialmente, do processo de comunicação pública, que alicerça a formação da consciência pública. Isso implica medidas de caráter político e institucional, conducentes às seguintes políticas:

- preservação da liberdade da internet como meio horizontal e global de comunicação autônoma. Isso deve aplicar-se à formação de redes de comunicação sem fio;

- afirmação da liberdade de informação e comunicação no novo contexto tecnológico, mediante, por exemplo; a criação de um Conselho Internacional de Livre Comunicação independente para proteger as pessoas contra a manipulação da informação ou o abuso de poder pela mídia. Isso não significa retroceder ao projeto estatizante da Nova Ordem da Informação proposta pela Unesco, anos atrás. Minha idéia é, antes, reproduzir, em nível internacional, instituições como o Conselho Francês do Audiovisual, encarregado de proteger a fonte mais fundamental de direitos civis e políticos em nossa forma de sociedade;

- as instituições internacionais deveriam praticar a transparência *on-line* a respeito de suas deliberações e formulação de políticas, de modo que as pessoas em geral possam saber quem é

165

que dirige o mundo, e para quê. Não haveria mais reuniões fechadas, salvo quando necessário, por motivos de segurança;

- se forem desenvolvidas instituições internacionais e se sua autonomia for fortalecida; se as sociedades forem dotadas de meios autônomos de informação e comunicação; se forem instituídos mecanismos de participação das organizações e movimentos sociais e dos cidadãos em geral, em sua diversidade, em todos os níveis do sistema institucional internacional; e se os governos concordarem em respeitar o Estado de Direito nesse sistema internacional, será possível, então, aprimorar a democracia e a gestão política no nível global, onde nossas vidas são decididas.

Admitamos: é pouco provável que todos os Estados aceitem essa nova democracia global. Mas aqueles que não o fizerem, certamente constituirão a nova forma de Estados-pária. Os proscritos políticos não seriam designados pelas superpotências em prol de seus próprios interesses, mas sim estigmatizados pela sociedade civil global, agindo em nome dos valores da humanidade.

MANUEL CASTELLS é Professor de Comunicação, ocupa a Cátedra Wallis Annenberg, na Universidade do Sul da Califórnia, Los Angeles, e Professor Emérito de Sociologia e de Planejamento da Universidade da Califórnia, Berkeley.

As zonas verde e vermelha no Iraque: metáfora para a situação internacional

Mary Kaldor

O Iraque está dividido hoje* em uma zona verde e uma zona vermelha. A zona verde é onde os americanos e seus aliados estão alojados. Trata-se de um subúrbio de Bagdá, rigorosamente protegido, com fontes e palácios, palmeiras e gramados. É ali que oficiais americanos e ingleses, que não podem sair de lá, estão intensamente ocupados em planejar o futuro do Iraque. Por todo lado há cartazes que perguntam: "O que é que você já fez pelo Iraque hoje?". Parte do governo iraquiano e dos ministérios está localizada na zona verde e outra parte em minizonas verdes espalhadas pela cidade, em edifícios requisitados, sob guarda igualmente rigorosa.

O resto do Iraque é conhecido como a zona vermelha. Nela,

* A palestra proferida pela autora foi atualizada pela mesma, para a versão escrita, em dezembro de 2004 (nota dos editores).

106